

EL MARCO  
INSTITUCIONAL CONTRA LA  
**CORRUPCIÓN**

*CUADERNO DE DIVULGACIÓN n.º 2*



JUNTA DE TRANSPARENCIA Y ÉTICA PÚBLICA  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY  
2014

Junta de Transparencia y Ética Pública  
Cuaderno de divulgación n.º 2  
«El marco institucional contra la corrupción».  
Montevideo: Junta de Transparencia y Ética Pública, 2014.  
16 pp; 16 x 20 cm.  
ISSN: 2301-1955

Autor: Dr. Iván Toledo.  
Editora: Carla Chiappara.  
2.ª. Edición: noviembre 2014.  
Impreso en MASTERGRAF SRL, Montevideo, Uruguay.  
Depósito Legal n.º 366.172

Las posiciones de los autores de este libro no reflejan necesariamente los puntos de vista oficiales de la JUTEP ni del Gobierno de la República Oriental del Uruguay. Los términos empleados, así como la presentación de datos, no implican ninguna toma de posición de la Junta sobre el estatus jurídico de tal o cual país, territorio, ciudad o región, sus autoridades o la delimitación de las fronteras nacionales.

## ÍNDICE

### EL MARCO CONSTITUCIONAL CONTRA LA CORRUPCIÓN..... 5

0. Introducción .....	5
1. ¿Cuenta Uruguay con instituciones de lucha contra la corrupción? .....	6
2. ¿Puede medirse la corrupción? ¿Qué nivel de corrupción tiene Uruguay?.....	6
3. ¿Cuál es la función del Poder Judicial en el combate a la corrupción? .....	7
4. ¿Cómo contribuye el Tribunal de Cuentas al combate a la corrupción? .....	8
5. ¿Cuál es el órgano responsable de combatir las prácticas corruptas en materia de impuestos?.....	8
6. ¿Cuál es el órgano responsable en cuanto al control de ingreso de mercaderías del exterior?.....	9
7. ¿Existen organismos especializados en el área del narcotráfico y del lavado de dinero? .....	9
8. ¿Quién controla a los órganos de control? .....	10
9. ¿Qué es la transparencia? ¿Puede disminuirse el nivel de corrupción? .....	10
10. ¿Y cómo puede el ciudadano acceder a la información pública? .....	11
11. ¿Qué es la Junta de Transparencia y Ética Pública? ¿Para qué sirve?.....	12
12. ¿Quiénes deben presentar declaración jurada de bienes e ingresos? .....	13
13. ¿Existen otros organismos de contralor y lucha contra la corrupción?.....	14
14. Normas de referencias .....	15



# EL MARCO CONSTITUCIONAL CONTRA LA CORRUPCIÓN

*Dr. Iván Toledo*

*Secretario General – JUTEP*

## 0. Introducción

El fenómeno de la corrupción entendida como el uso del poder en beneficio propio por parte de gobernantes o funcionarios, no es nuevo. Se extiende desde la misma composición de ámbitos o instancias orgánicas de gobierno o administración de los intereses públicos. Pero, desde la década de 1990, dicho tema ha pasado a ocupar un lugar preponderante en los debates nacionales e internacionales.

La globalización de las relaciones políticas y económicas, las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, los avances en la conciencia democrática de los pueblos y en el ejercicio de sus derechos cívicos, así como la irrupción de nuevas formas de participación social, fueron dejando al descubierto la magnitud del fenómeno de la corrupción y de sus nefastas consecuencias para el desarrollo de las sociedades nacionales.

La reacción contra estas prácticas no fue solo la denuncia y el castigo a los gobernantes corruptos, con la secuela de remoción de mandatos y crisis políticas y sociales, sino también la preocupación por fortalecer a los Estados frente a este flagelo, a través de nuevas institucionalidades y normativas y el establecimiento de vínculos activos de cooperación internacional. Las Convenciones Interamericana y de Naciones Unidas contra la Corrupción son un claro reflejo de estas tensiones.

Uruguay también ha ido articulando una red institucional y un marco normativo para combatir la corrupción y promover, por el contrario, la transparencia en la gestión pública.

## **1. ¿Cuenta Uruguay con instituciones de lucha contra la corrupción?**

Sí, Uruguay cuenta con un importante elenco de instituciones que luchan contra la corrupción. Algunas tienen una larga historia, al grado de que las de más larga data existen desde la fundación del Estado, y otras son de reciente creación. Entre las primeras puede citarse al Poder Judicial y el Tribunal de Cuentas (TC) y entre las más nuevas a la Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP) y la Junta Nacional de Drogas. También, entre las más recientes, cabe destacar a las instituciones dedicadas a fomentar la transparencia de la gestión pública, que es una forma de prevenir actos de corrupción, como la de Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC) y su Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP). Para que el combate sea efectivo es necesario, además, contar con el apoyo de la sociedad civil organizada a través de la participación ciudadana en sus distintas expresiones y del aporte científico de las agencias dedicadas al estudio de los problemas sociales, como las instituciones académicas y universitarias.

## **2. ¿Puede medirse la corrupción? ¿Qué nivel de corrupción tiene Uruguay?**

Según los índices de percepción de la corrupción elaborados por Transparencia Internacional y por otras agencias especializadas, Uruguay es de los países de menores niveles

relativos de percepción de la corrupción. Aún así no debe descansar en la lucha contra la corrupción, ya que el índice es solo de percepción —no refleja la realidad— y, en todo caso, esta confrontación exige una acción permanente.

### **3. ¿Cuál es la función del Poder Judicial en el combate a la corrupción?**

En un marco institucional que respeta la clásica división de poderes del Estado, el Poder Judicial uruguayo es un poder independiente. Tiene asignada como competencia principal el ejercicio de la función jurisdiccional (juzgar y hacer ejecutar lo juzgado) y su órgano máximo es la Suprema Corte de Justicia.

Hasta fines de 2008 la persecución de los delitos de corrupción correspondía a los jueces letrados en lo penal, pero a partir de esa fecha se crearon los juzgados especializados en crimen organizado, facultados para juzgar las conductas descriptas en el Código Penal, que tipifican delitos contra la Administración Pública, lavado de activos, narcotráfico y actividades para su financiamiento.

Vinculadas al Poder Ejecutivo se crearon las fiscalías especializadas en crimen organizado, como organismos con independencia técnica que representan al Estado ante los juzgados mencionados y con la facultad de solicitar a la justicia la condena a los responsables y la magnitud de la pena a recaer. También tienen facultades para solicitar la ejecución de medidas especiales como la vigilancia electrónica, el establecimiento de agentes encubiertos y la protección de víctimas, testigos y colaboradores.

#### **4. ¿Cómo contribuye el Tribunal de Cuentas al combate a la corrupción?**

El Tribunal de Cuentas es un órgano de contralor previsto en la Constitución Nacional que actúa con independencia y autonomía técnica de los demás poderes del Estado, lo que es considerado como una fortaleza del sistema institucional uruguayo.

Está integrado por siete miembros, que son elegidos por mayoría especial en el Parlamento y que cesan en sus funciones cuando éste designa a sus reemplazantes. A los miembros del TC les está prohibida la actividad política partidaria para preservar su independencia de criterio.

Tiene como competencia la fiscalización de la legalidad de los movimientos financieros públicos y del manejo de dinero de todas las unidades estatales, incluidas las empresas públicas, entes, servicios, y gobiernos departamentales. Además debe controlar las entidades privadas que operan con fondos públicos o bienes del Estado.

Entre sus cometidos se establecen:

- Asesorar en materia presupuestal.
- Analizar las contrataciones y adjudicación de contratos (incluidas las licitaciones).
- Intervenir preventivamente en todos los gastos y pagos para certificar su legalidad.
- Realizar auditorías en forma permanente.

#### **5. ¿Cuál es el órgano responsable de combatir las prácticas corruptas en materia de impuestos?**

Para velar por la igualdad de todos los ciudadanos a la hora de contribuir a los gastos del Estado, la Dirección General



Impositiva (DGI), principal organismo de recaudación de impuestos del Estado, tiene entre sus tareas fundamentales la inspección planificada y sistemática de empresas y contribuyentes para verificar el pago de impuestos y demás tributos.

Un tercio de sus funcionarios son profesionales universitarios especializados (abogados, contadores, escribanos y economistas). Este personal profesional desempeña su trabajo bajo reglas de exclusividad, para evitar que confluyan en un mismo profesional el interés público con el privado en relación de contradicción.

## **6. ¿Cuál es el órgano responsable en cuanto al control de ingreso de mercaderías del exterior?**

El organismo responsable es la Dirección Nacional de Aduanas, que tiene como cometido, verificar y controlar las distintas operaciones aduaneras de embarque, desembarque, tránsito y despacho de mercaderías, y la recaudación de los tributos correspondientes. Actualmente, se encuentra en un proceso de modernización que incluye el fortalecimiento de los mecanismos de control mediante el análisis inteligente del riesgo.

## **7. ¿Existen organismos especializados en el área del narcotráfico y del lavado de dinero?**

Sí. A continuación se destaca la existencia de varios organismos:

- *Junta Nacional de Drogas.* Establece políticas contra el narcotráfico y el uso abusivo de drogas.
- *Unidad de Información y Análisis Financiero del Banco Central.* Monitorea las operaciones de dinero (depó-

sitos, transferencias) que son reportadas como sospechosas de encubrir lavado de activos.

- *Secretaría Nacional Antilavado de Activos.* Coordina la ejecución de las políticas nacionales en materia de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, en coordinación con los otros organismos involucrados.
- *Dirección General de Lucha Contra el Crimen Organizado.* Se ubica en la órbita del Ministerio del Interior.

## **8. ¿Quién controla a los órganos de control?**

En este aspecto es relevante la participación ciudadana y el desarrollo de la transparencia en la gestión pública, además de un sistema de contralor entre los distintos órganos del Estado. Ningún organismo puede estar fuera del contralor y todos deben funcionar en el marco de las atribuciones asignadas constitucional y legalmente. Una agencia de control relativamente nueva es la Dirección de Asuntos Internos del Ministerio del Interior, que desde el 2008 tiene el cometido de investigar los casos de corrupción e irregularidades serias dentro de ese Ministerio. Esta Dirección tiene a su cargo la seguridad interior y dirige la totalidad de la policía ejecutiva del Estado uruguayo.

## **9. ¿Qué es la transparencia? ¿Puede ayudar a disminuir la corrupción?**

La transparencia en la gestión pública es una herramienta importante contra la corrupción. Si la ciudadanía y los medios masivos de comunicación tienen acceso a la informa-

ción de la gestión pública pueden realizar un control efectivo y activar los mecanismos estatales mediante denuncia.

En este sentido, cabe destacar el rol asignado a la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC), en cuanto a procurar la mejora de los servicios al ciudadano mediante el uso de las posibilidades que brindan las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC).

La AGESIC depende de la Presidencia de la República, funciona con autonomía técnica y se comunica con el Poder Ejecutivo a través de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

Entre sus actividades permanentes se encuentran:

- Desarrollar proyectos en Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
- Asesorar en materia informática a las instituciones públicas del Estado.
- Capacitar y difundir en materia de Gobierno Electrónico, apoyando a la transformación y transparencia del Estado.

Para desarrollar esta transparencia se aprobó la Ley de Acceso a la Información Pública (Ley N.º 18381) que establece que la información pública es de acceso libre a cualquier persona salvo excepciones debidamente fundadas.

## **10. ¿Y cómo puede el ciudadano acceder a la información pública?**

Para hacer efectivo este derecho se creó la Unidad de Acceso a la Información Pública como organismo desconcentrado de la AGESIC y que tiene, entre otros, los siguientes cometidos:

- Controlar la implementación de la Ley de Acceso a la Información.
- Orientar y asesorar a los particulares respecto al derecho de acceso a la información pública.
- Capacitar a los funcionarios de los sujetos que están obligados a brindar el acceso a la información.
- Promover y coordinar con todos los sujetos obligados las políticas tendientes a facilitar el acceso informativo y la transparencia.
- Promover campañas educativas y publicitarias donde se reafirme el derecho al acceso a la información como un derecho fundamental.
- Denunciar ante las autoridades competentes cualquier conducta violatoria a la presente ley y aportar las pruebas que consideren pertinentes.

## **11. ¿Qué es la Junta de Transparencia y Ética Pública? ¿Para qué sirve?**

La Junta de Transparencia y Ética Pública es un organismo de nuestro Estado, creado en 1998 por la Ley N.º 17060, conocida como la primera ley cuyo objetivo específico es la prevención y combate a la corrupción. Se trata de un organismo con independencia técnica, cuyos tres miembros, son designados por el Poder Ejecutivo con venia concedida por 3/5 de votos del Senado, y tienen dedicación exclusiva.

La JUTEP concentra su función en los aspectos preventivos del fenómeno de la corrupción.

- Está encargada de administrar el sistema de declaraciones juradas de situación patrimonial a que están

obligados los funcionarios públicos de jerarquía y los pertenecientes a áreas de mayor riesgo financiero.

- Asesora, a su requerimiento, a la Justicia Penal y al Ministerio Público y Fiscal en causas penales vinculadas a la corrupción.
- Asesora a todos los órganos de Administración del Estado en asuntos vinculados a las normas de conducta del funcionario público.
- Atiende los compromisos internacionales y representa a Uruguay en las reuniones en el ámbito de la OEA, de la ONU y de otros organismos vinculados a la lucha contra la corrupción.
- Propicia la sanción de normas, programas y actividades de capacitación y difusión por medio de cursos, conferencias, talleres, material impreso, etc, que fortalezcan la transparencia en la gestión pública.
- Tiene funciones de control en el área de las publicaciones de compras estatales.
- Es auxiliar pericial de la Asamblea General (Poder Legislativo) y de las juntas departamentales con las más amplias facultades de auditoría e investigación para el caso de contrataciones estatales que sean observadas por el Tribunal de Cuentas y caratuladas de urgente consideración.

## **12. ¿Quiénes deben presentar declaración jurada de bienes e ingresos?**

De acuerdo a los términos legales son más de 42.000 los funcionarios obligados a presentar declaración jurada. Deben

hacerlo al asumir un cargo o función, posteriormente cada dos años y también al cese. En el caso del Presidente y Vicepresidente las declaraciones son públicas, en las demás situaciones solo pueden ser abiertas por orden de la Justicia Penal, en una investigación parlamentaria, por la propia Junta, o por pedido del interesado.

### **13. ¿Existen otros organismos de contralor y lucha contra la corrupción?**

Sí. La Auditoría Interna de la Nación tiene por cometido verificar los sistemas de control de los organismos públicos para lograr gestiones eficientes y un entorno económico transparente y confiable que proteja la hacienda pública. En el ámbito privado controla el funcionamiento de sociedades anónimas y cooperativas; elabora auditorías en todas las unidades estatales con el objetivo de verificar el funcionamiento de los controles que se utilizan y detectar irregularidades o debilidades de los controles. Es otro organismo de los que controlan a los controladores.

También el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, organismo de naturaleza jurisdiccional, creado por la Constitución de la República y que es el encargado de controlar la legalidad de actos administrativos a los que puede anular por ser contrarios a una regla de derecho o por estar viciados por desviación de poder.

Cabe finalmente consignar que la responsabilidad en la lucha contra la corrupción es, en primer lugar, de los organismos especialmente creados con ese fin, pero es también responsabilidad del Estado, ya que se trata de políticas públicas que atraviesan y comprometen al conjunto del Estado.

## 14. Normas de Referencias

*Convención de las Naciones Unidas  
Contra la Corrupción*

### Capítulo II


Medidas Preventivas.

Artículo 5. Políticas y prácticas de prevención de la corrupción.

Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas.

Cada Estado Parte procurará establecer y fomentar practicas eficaces encaminadas a prevenir la corrupción.

Cada Estado Parte procurará evaluar periódicamente los instrumentos jurídicos y las medidas administrativas pertinentes a fin de determinar si son adecuados para combatir la corrupción.

The background is a solid teal color. On the left side, there are several thin, white, curved lines that sweep from the top left towards the bottom right, creating a sense of motion or a stylized graphic element.

La Junta de Transparencia y Ética Pública, creada por el art. 4.º de la Ley N.º 17060, tiene la misión de promover la transparencia de la gestión pública e implementar medidas preventivas en la lucha contra la corrupción. Para ello, debe propiciar políticas públicas, normativas y acciones que fortalezcan la transparencia del funcionamiento del Estado, asesorar al Poder Judicial y a la Administración en la lucha contra la corrupción y recibir y custodiar las declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios públicos obligados legalmente a su presentación.